

PENGUATAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN MELALUI PENINGKATAN FUNGSI INTERMEDIASI DAN EFISIENSI BANK PEMBANGUNAN DAERAH (BPD)

Endri

ABFI Institute Perbanas Jakarta
Jl. Perbanas, Karet Kuningan, Setia Budi - Jakarta 12940

Abstract: *This article analyzed the function of the regional development banks (BPD) as an intermediary institution using loan to deposit ratio (LDR) and SBI to deposit ratio (SDR) and finance efficiency performance with data envelopment analysis (DEA) approach. The data was during 2006-2007 covering 26 BPD in Indonesia. The result of study indicated that the regional development banks did not play its optimal role as the intermediary institution and efficiency performance did not achieve the level of maximum (100%). For getting the optimal function of banking intermediary and promoting better efficiencies, BPD needed to design some the grand strategies that could be implemented in the future. They were: the limitation of BPD funds placing in SBI notes, the cooperation inter BPD, focusing on certain market segmentation, diversification of funds source, and creating local credit guaranteeing institutions*

Key words: *bank efficiency, bank intermediary, loan to deposit ratio (LDR), SBI to deposit ratio (SDR), data envelopment analysis (DEA)*

Sistem keuangan memiliki peran yang sangat strategis dalam mendukung kegiatan perekonomian. Sistem keuangan yang merupakan bagian dari sistem perekonomian menjalankan fungsi intermediasi yang mengalokasikan dana dari pihak yang mengalami kelebihan dana (surplus) kepada pihak yang kekurangan dana (defisit). Oleh karena itu, untuk dapat menjalankan fungsi intermediasinya secara optimal, maka dituntut sistem keuangan yang stabil dan beroperasi secara efisien. Sistem keuangan yang tidak stabil dan tidak efisien

sangat rentan terhadap berbagai gejolak sehingga dapat mengganggu perputaran roda perekonomian. Stabilitas dalam sistem keuangan perlu terus ditingkatkan dan dipertahankan karena merupakan aspek yang sangat penting dalam membentuk dan menjaga perekonomian yang berkelanjutan

Bank Pembangunan Daerah yang merupakan bagian dari sistem keuangan dituntut untuk dapat menjalankan fungsi intermediasinya secara optimal dan beroperasi secara efisien untuk mendukung penguatan stabilitas sistem

Korespondensi dengan Penulis:

Endri: Telp. +62 21 525 2533

E-mail: endri67@yahoo.com

untuk: (1) menganalisis kinerja fungsi intermediasi dan efisiensi BPD, (2) menawarkan alternatif baru dalam pengukuran kinerja fungsi intermediasi perbankan, dan (3) memberikan rekomendasi kebijakan berupa *grand design* strategi pengembangan BPD dalam meningkatkan fungsi intermediasi dan efisiensi ke depan

FUNGSI INTERMEDIASI PERBANKAN

Dalam UU No. 7, Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah dalam UU No. 10, Tahun 1998 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Dengan pengertian ini dapat ditarik kesimpulan bahwa bank adalah lembaga yang menghubungkan antara masyarakat pemilik dana (*surplus spending unit*) dengan masyarakat lain yang membutuhkan dana untuk mengembangkan usahanya (*deficit spending unit*).

Bank sebagai suatu badan usaha tetap berorientasi untuk meningkatkan laba melalui setiap kegiatan operasional, termasuk dalam fungsinya sebagai *financial intermediary*, yaitu menghimpun dana pihak ketiga (DPK) dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit. Penyaluran kredit merupakan fungsi utama dari bank dan merupakan sumber pendapatan yang utama pada umumnya. Pendapatan ini diperoleh dari *spread* suku bunga simpanan dan kredit yang dikenakan oleh bank.

Pada umumnya ada beberapa pilihan utama bank dalam menempatkan dananya untuk memperoleh pendapatan, yaitu: (a) kredit yang dipilih karena *return* yang lebih baik, meningkatkan profitabilitas, dan meningkatkan

prospek usaha nasabah. (b) Pembelian Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang merupakan alternatif penempatan dana yang aman, berisiko rendah, berjangka pendek dengan tingkat suku bunga yang cukup tinggi. (c) Pembelian obligasi pemerintah dipilih karena memiliki tingkat suku bunga yang relatif tinggi jadi tingkat keuntungannya cukup baik dan risikonya rendah.

Beberapa penelitian terkait dengan fungsi intermediasi perbankan ditulis oleh Ismail (2002) yang melakukan penelitian terhadap kepemilikan SBI oleh BPD-BPD di setiap propinsi di Indonesia selama tahun 2001 menunjukkan bahwa komposisi kepemilikan SBI oleh Bank Pembangunan Daerah terlihat mengalami peningkatan kecuali Propinsi Lampung, Propinsi Sumatera Selatan, Propinsi Kalimantan Selatan dan Propinsi Jawa Barat. Peningkatan kepemilikan SBI oleh BPD di atas telah terjadi khususnya semenjak penerapan otonomi daerah. Hal ini dapat terjadi berdasarkan beberapa asumsi kondisi yang melatar belakangnya seperti: (1) Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang semenjak pelaksanaan otonomi daerah menerima limpahan dana yang cukup besar atas nama pemerintah daerah belum dapat menyalurkan kelebihan dana tersebut untuk mendanai kegiatan usaha (sektor riil) di daerahnya sehingga seperti langkah yang selalu diambil bank-bank semasa krisis, BPDBPD tersebut menempatkan kelebihan dananya tersebut pada instrumen yang bersifat *zero risk* yaitu SBI. (2) Berdasarkan asumsi bahwa pemerintah daerah, baru dapat menggunakan dana tersebut dengan optimal tahun depan, maka langkah yang paling tepat yang dilakukan oleh BPD-BPD tersebut untuk menempatkan kelebihan dana adalah pada SBI tenor 1 atau 3 bulan. (3) Jatuh tempo SBI yang relatif pendek (1 s/d 3 bulan) membuat BPD dapat dengan lebih fleksibel mengelola portfolio dananya terutama jika sewaktu-waktu pemerintah daerah ingin memanfaatkan dana tersebut. Sedangkan alasan BPD-BPD di empat propinsi yang tidak

Sementara dari perspektif makro, industri perbankan yang efisien dapat mempengaruhi biaya intermediasi keuangan dan secara keseluruhan stabilitas sistem keuangan. Hal ini disebabkan peran yang sangat strategis dari industri perbankan sebagai intermediasi dan produser jasa-jasa keuangan. Dengan tingkat efisiensi yang lebih tinggi, kinerja perbankan akan semakin lebih baik dalam mengalokasikan sumber daya keuangan, dan pada akhirnya dapat meningkatkan kegiatan investasi dan pertumbuhan ekonomi (Weill, 2003).

Farrell (1957) mengungkapkan bahwa efisiensi suatu perusahaan terdiri dari dua komponen, yaitu efisiensi teknis dan efisiensi alokatif. Efisiensi teknis mencerminkan kemampuan dari perusahaan dalam memaksimalkan output yang dihasilkan dengan sejumlah input yang tersedia. Sedangkan efisiensi alokatif mencerminkan kemampuan perusahaan dalam mengoptimalkan penggunaan input yang tersedia, dengan struktur harga dan teknologi produksinya. Kombinasi dari kedua ukuran ini dapat digunakan untuk mengukur efisiensi ekonomi (*economic efficiency*). Kumbhaker dan Lovell (2000), mengatakan bahwa efisiensi teknis merupakan salah satu dari komponen efisiensi ekonomi secara keseluruhan. Tetapi, dalam rangka mencapai efisiensi ekonominya suatu perusahaan harus efisien secara teknis. Untuk mencapai tingkat keuntungan yang maksimal, sebuah perusahaan harus dapat memproduksi pada tingkat output yang optimal dengan jumlah input tertentu (efisiensi teknis) dan menghasilkan output dengan kombinasi yang tepat pada tingkat harga tertentu (efisiensi alokatif).

Jemric dan Vujcic (2002) menganalisis tingkat efisiensi bank di Kroasia dengan menggunakan pendekatan DEA selama periode 1995-2000. Pengukuran efisiensi didasarkan atas ukuran bank, struktur kepemilikan, tahun berdiri, dan kualitas aset. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa bank asing memiliki tingkat

efisiensi yang paling tinggi dan bank yang baru lebih efisien daripada bank yang telah lama beroperasi. Secara umum bank yang kecil lebih efisien, namun secara lokal bank yang besar lebih efisien. Penyebab utama dari ketidakefisienan dalam perbankan di Kroasia adalah jumlah tenaga kerja dan aset tetap.

Yudistira (2003), melakukan penelitian terhadap 18 bank syariah di seluruh dunia selama periode 1997-2000 dengan menggunakan pendekatan DEA dan spesifikasi input output berdasarkan pendekatan intermediasi. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa secara keseluruhan efisiensi 18 bank syariah yang diobservasi mengalami sedikit inefisiensi di tingkat wajar 10% jika dibandingkan dengan bank konvensional. Hal ini disebabkan karena periode 1998-1999 bank-bank tersebut mengalami krisis global sehingga mempengaruhi kinerjanya. Bank syariah yang berskala kecil cenderung tidak ekonomis. Oleh karena itu, dianjurkan agar bank-bank yang skala ekonominya masih kecil melakukan merger atau akuisisi.

Hadad *et.al* (2003a), melakukan penelitian terhadap bank umum nasional selama periode 1995-2003 menggunakan pendekatan DEA. Terdapat tiga poin penting dari hasil penelitian ini yaitu; *pertama*, kredit yang terkait dengan bank dan surat berharga mempunyai potensi pengembangan yang sangat tinggi untuk meningkatkan efisiensi secara keseluruhan, *kedua*, merger dari bank tidak selamanya membuat bank menjadi lebih efisien, dan *ketiga*, kelompok bank swasta nasional non devisa dapat dikatakan merupakan yang paling efisien selama 3 tahun (2001-2003) dalam kurun analisis 8 tahun (1996-2003) dibanding bank-bank lainnya. Bank asing campuran sempat menjadi yang paling efisien di tahun 1997, sedangkan bank swasta nasional devisa di tahun 1998 dan 1999.

Astiyah dan Husman. (2006) melakukan penelitian untuk menganalisis tingkat efisiensi perbankan di Indonesia dengan menggunakan

mengurangi subsidi modal pemerintah dan menyebarkan kepemilikan bank-bank Cina.

METODE

Populasi dalam studi ini mencakup seluruh BPD di Indonesia yang tercatat di Bank Indonesia sampai akhir tahun 2007 yang berjumlah 26 bank. Data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder selama periode 2006-2007 yang bersumber dari publikasi Bank Indonesia yaitu Neraca dan Laporan Laba Rugi.

Pengukuran Intermediasi Perbankan

Alat ukur utama yang selama ini dipergunakan untuk mengukur kinerja perbankan khususnya berkenaan dengan pelaksanaan fungsi intermediasi adalah *loan to deposit ratio* (LDR), yaitu perbandingan atau rasio antara penyaluran dana dalam bentuk kredit (pelaksanaan fungsi penyaluran dana) terhadap dana pihak ke III (DPK) yang berhasil dihimpun oleh perbankan (pelaksanaan fungsi intermediasi penghimpunan dana).

$$LDR = \frac{\text{Total Kredit}}{\text{Total DPK}} \dots\dots\dots (1)$$

Berdasarkan ketentuan Bank Indonesia, dalam kondisi normal angka LDR berada di sekitar 85%-110%. Angka ini sesuai dengan harapan sektor riil. Jika angka LDR berada di bawah 85%, maka dapat dikatakan bahwa peran perbankan sebagai lembaga intermediasi belum berjalan secara optimal.

Dilihat dari komponen pembentuknya LDR merupakan suatu ukuran ideal yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja perbankan sebagai lembaga intermediasi. Namun demikian apakah LDR senantiasa tepat untuk dipergunakan sebagai alat ukur kinerja perbankan khususnya BPD yang ternyata sebagian

besar DPK ditempatkan di instrumen SBI? Agar supaya dana DPK BPD dapat dioptimalkan penyaluran untuk pembiayaan pembangunan daerah dan sekaligus meningkatkan fungsi intermediasi perbankan, **penulis menawarkan alternatif baru pengukuran fungsi intermediasi perbankan yang disebut dengan *SBI to deposit ratio* (SDR)**. SDR adalah perbandingan atau rasio antara dana BPD yang ditempatkan di SBI terhadap dana pihak ke III (DPK) yang berhasil dihimpun oleh perbankan.

$$SDR = \frac{\text{Total Penempatan Dana SBI}}{\text{Total DPK}} \dots\dots\dots (2)$$

Sebagai *cut-offnya*, dalam kondisi normal penulis mengusulkan angka SDR dibawah 10%. Artinya total dana pihak ketiga yang dapat dihimpun oleh BPD maksimal yang bisa ditempatkan di SBI BI hanya 10%, sementara 90% lagi wajib disalurkan sebagai pembiayaan dalam mendukung berbagai program pembangunan daerah. Ketentuan ini dapat menjadi acuan standar BI jika rasio SDR ini bisa diterima dan BPD wajib melaksanakan. Semakin tinggi angka SDR menunjukkan bahwa fungsi intermediasi perbankan BPD tidak berjalan secara optimal, dan begitu sebaliknya

Pengukuran Efisiensi Perbankan

Pengukuran efisiensi perbankan dengan menggunakan metode DEA adalah sebuah metode *frontier non parametric* yang menggunakan model program linier untuk menghitung perbandingan rasio output dan input untuk semua unit yang dibandingkan dalam sebuah populasi. Tujuan dari metode DEA adalah untuk mengukur tingkat efisiensi dari *decision-making unit* (DMU ie.bank) relatif terhadap bank yang sejenis ketika semua unit-unit ini berada pada atau dibawah "kurva" efisien *frontier*-nya. Jadi metode ini digunakan untuk mengevaluasi efisiensi relatif dari beberapa objek (*benchmarking* kinerja). Metode ini

Spesifikasi Input dan Output

Menurut Kwan (2002) dan Berger dan Humphrey (1997) pendekatan intermediasi ini banyak digunakan dalam penelitian efisiensi bank. Mereka menyarankan bahwa pendekatan intermediasi adalah yang paling sesuai untuk mengevaluasi efisiensi seluruh bank karena termasuk didalamnya beban bunga yang jumlahnya setengah atau dua per tiga dari total biaya. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan intermediasi karena pendekatan ini dinilai sesuai untuk mencerminkan karakteristik BPD dimana BPD sebagai lembaga intermediasi yang menyalurkan dana dari pihak yang kelebihan dana kepada pihak yang membutuhkan dana. Variabel output dari BPD terdiri dari Total Kredit yang disalurkan (Y1) dan Total Pendapatan (Y2), sementara variabel input terdiri dari Total Simpanan (X1), Biaya Tenaga kerja (X2), dan Aktiva Tetap (X3).

diperkenalkan pertama kali oleh Charnes, Coopers dan Rhodes (CCR) pada tahun 1978, dan kemudian semakin berkembang. Mengingat telah banyaknya perkembangan model matematis DEA ini, maka sebagian besar mengatakan bahwa DEA adalah metode bukan model.

Pendekatan DEA lebih menekankan kepada pendekatan yang berorientasi kepada tugas dan lebih memfokuskan kepada tugas yang penting, yaitu mengevaluasi kinerja DMU. Analisis yang dilakukan berdasarkan kepada evaluasi terhadap efisiensi relatif dari DMU yang sebanding. Selanjutnya DMU-DMU yang efisien tersebut akan membentuk garis *frontier*. Jika DMU berada pada garis *frontier*, maka DMU tersebut dapat dikatakan efisien relatif dibandingkan dengan DMU yang lain dalam *peer group*-nya. Selain menghasilkan nilai efisiensi masing-masing DMU, DEA juga menunjukkan unit-unit yang menjadi referensi bagi unit-unit yang tidak efisien.

$$Efficiency\ of\ DMU = \frac{\sum_{k=1}^p \mu_k y_{k0}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{i0}} \dots\dots\dots (3)$$

Dimana; DMU = UPK; n = UPK yang akan dievaluasi; m = input-input yang berbeda; p = output-output yang berbeda; x_{ij} = jumlah input I yang dikonsumsi oleh UPK_j; y_{kj} = jumlah output k yang diproduksi oleh UPK_j. Nilai efisien dalam DEA berkisar antara nol sampai satu. DMU yang efisien akan memiliki nilai 1 atau 100%, sedangkan nilai yang mendekati nol menunjukkan efisiensi DMU yang semakin rendah. Ada dua kriteria sebuah DMU yang efisien yaitu: *pertama*, apabila tidak ada unit lain atau kombinasi DMU yang menggunakan jumlah input yang sama. *Kedua*, jumlah output yang dihasilkan sedikitnya sama dengan jumlah output yang dihasilkan oleh DMU lain yang berkinerja 100%.

HASIL

Analisis Hasil Penelitian

Hasil penelitian untuk mengukur fungsi intermediasi perbankan BPD menggunakan LDR dan SDR dapat dilihat dalam Tabel 1,2, dan 3. Selama periode 2006-2007, walaupun LDR mengalami peningkatan dari 43,33% tahun 2006 menjadi 53,53% tahun 2007 tapi masih jauh di bawah ketentuan BI dan harapan sektor riil yaitu minimal sebesar 85%. Angka LDR BPD juga yang paling rendah dibandingkan dengan kelompok bank yang lain. Dilihat dari kinerja LDR BPD secara individual, pada tahun 2006 terdapat 2 BPD yang mencapai angka LDR diatas 85% yaitu BPD Sumsel dan NTB. Pada tahun 2007, terjadi peningkatan

PERBANKAN ■■■■■

jumlah BPD yang mencapai angka LDR diatas 85% yaitu BPD Lampung, NTB, dan NTT. BPD Sumsel mengalami penurunan kinerja LDR pada tahun 2007.

Tabel 1. Kinerja LDR Masing-Masing BPD (Dalam %)

No	BPD	2006	2007
1.	Aceh	19,88	30,54
2	Sumatera Utara	43,48	56,46
3	Riau	17,11	30,00
4	Sumatera Barat	69,28	75,70
5	Jambi	37,34	60,41
6	Bengkulu	72,19	79,02
7	Sumatera Selatan	87,72	83,72
8	Lampung	70,07	103,97
9	DKI Jakarta	52,40	68,58
10	Jawa Barat	75,67	79,02
11	Jawa Tengah	58,98	77,09
12	Yogyakarta	50,55	53,57
13	Jawa Timur	38,75	42,11
14	Bali	80,56	81,38
15	Nusa Tenggara Barat	87,68	113,06
16	Nusa Tenggara Timur	65,53	87,05
17	Kalimantan Barat	38,70	46,64
18	Kalimantan Selatan	29,92	35,50
19	Kalimantan Timur	17,90	24,05
20	Kalimantan Tengah	21,18	29,14
21	Sulawesi Utara	58,78	74,50
22	Sulawesi Selatan	61,18	65,75
23	Sulawesi Tengah	34,08	68,02
24	Sulawesi Tenggara	49,53	60,53
25	Maluku	39,86	43,60
26	Papua	19,13	21,56
	Rata-Rata	43,33	53,53

Sumber: Bank Indonesia, 2008.

Nilai LDR yang rendah menunjukkan bahwa jumlah dana masyarakat yang berhasil dikumpulkan oleh BPD tidak seluruhnya dapat disalurkan ke dalam bentuk kredit. Sebagai konsekuensi atas rendahnya penyaluran kredit bank tersebut, maka kelebihan likuiditas perbankan akhirnya tertanam di SBI (Surat Berharga Bank Indonesia) sebagai instrumen investasi yang menawarkan *return* yang cukup

kompetitif serta bebas risiko (*risk free*) gagal bayar. Penempatan dana BPD pada instrumen SBI Bank Indonesia mengalami kecenderungan peningkatan dari tahun ke tahun (lihat tabel 2). Pada tahun 2003, jumlah dana BPD yang ditempatkan di SBI hanya mencapai Rp. 7,224 triliun atau 7,13% dari total dana perbankan yang ditempatkan di SBI. Jumlah ini terus mengalami peningkatan dan mencapai puncaknya pada tahun 2006 yang mencapai Rp. 43,115 triliun. Pada tahun 2007 mengalami penurunan menjadi sebesar Rp. 34,842 triliun dan Mei-2008 meningkat kembali menjadi Rp. 41,375 triliun.

Berdasarkan perhitungan *SBI to deposit ratio* (SDR) selama periode 2006-2007 juga menunjukkan bahwa BPD belum menjalankan fungsinya sebagai lembaga intermediasi perbankan secara optimal (Tabel 3). Walaupun angka SDR mengalami penurunan dari 33,39% tahun 2006 menjadi 25,05% tahun 2007, tetapi masih jauh dari angka yang ideal yaitu di bawah 10%. Itu artinya dana DPK yang berhasil dihimpun oleh BPD masih lebih banyak ditempatkan di SBI ketimbang disalurkan untuk pembiayaan pembangunan daerah. Jika dilihat dari individual bank, pada tahun 2006 terdapat 6 BPD yang angka SDRnya di bawah 10% yaitu BPD Lampung, Jateng, NTB, Kalbar, Sulsel, dan Sulawesi Tengah. Tahun 2007, jumlah BPD dengan angka SDR di bawah 10% tetap 6 BPD dengan komposisi yang berbeda, yaitu: BPD Lampung, Jakarta, NTB, Sulut, Sulsel, dan Sulawesi Tenggara.

Tabel 2. Penempatan Dana BPD pada SBI Periode 2003-Mei 2008 (Dalam Triliun Rupiah)

Tahun	Total SBI	SBI BPD	SBI BPD/ Total SBI (%)
2003	101,374	7,224	7,13
2004	94,058	8,045	8,55
2005	54,256	17,297	31,88
2006	179,045	43,115	24,08
2007	203,863	34,842	17,09
Mei 2008	148,728	41,375	27,82

Sumber: Bank Indonesia, data diolah (2008).

Hasil pengukuran kinerja efisiensi bank BPD dapat dilihat dalam Tabel 4 dan 5. Dalam penelitian ini, penulis membagi BPD atas tiga kelompok berdasarkan total aset yang dimiliki. Bank beraset besar dengan total aset lebih besar dari Rp. 10 triliun, bank beraset menengah dengan total aset antara Rp.2 triliun sampai Rp.10 triliun, dan bank beraset kecil di bawah Rp.2 triliun. Pada tahun 2006-2007, terdapat 7 BPD yang termasuk dalam kelompok BPD yang beraset besar. BPD Jabar merupakan bank dengan total aset terbesar dari total 26 BPD seluruh Indonesia dimana sampai akhir tahun 2007 tercatat sebesar Rp.23,12 triliun.

Tabel 3. Kinerja SDR Masing-Masing BPD Tahun 2006-2007 (Dalam %)

No	BPD	2006	2007
1.	Aceh	37,58	12,59
2	Sumatera Utara	27,66	20,06
3	Riau	63,00	53,20
4	Sumatera Barat	31,76	12,14
5	Jambi	-	13,59
6	Bengkulu	23,13	40,00
7	Sumatera Selatan	28,41	41,10
8	Lampung	1,02	0,81
9	DKI Jakarta	38,89	5,50
10	Jawa Barat	31,52	12,22
11	Jawa Tengah	6,69	11,21
12	Yogyakarta	22,66	27,22
13	Jawa Timur	37,42	30,38
14	Bali	29,66	23,21
15	Nusa Tenggara Barat	7,25	1,56
16	Nusa Tenggara Timur	34,66	18,15
17	Kalimantan Barat	5,79	50,51
18	Kalimantan Selatan	34,00	49,84
19	Kalimantan Timur	56,55	41,41
20	Kalimantan Tengah	33,20	44,46
21	Sulawesi Utara	30,11	2,58
22	Sulawesi Selatan	0,68	6,43
23	Sulawesi Tengah	1,00	20,89
24	Sulawesi Tenggara	20,65	6,13
25	Maluku	14,80	22,70
26	Papua	41,46	66,17
	Rata-Rata	33,39	25,95

Sumber: data diolah, 2008.

Untuk kelompok BPD beraset menengah pada tahun 2006 terdapat 11 BPD dengan BPD Sumatera Utara yang memiliki aset tertinggi yaitu sebesar Rp. 7,67 triliun. Sementara tahun 2007, jumlah BPD beraset menengah meningkat menjadi 12 BPD dengan masuknya BPD Sulawesi Utara, tetapi BPD yang memiliki aset tertinggi beralih ke BPD Papua. Bank BPD beraset kecil jumlahnya berkurang dimana pada tahun 2006 terdapat 8 BPD berkurang menjadi 7 BPD tahun 2007. BPD yang paling kecil asetnya adalah BPD Sulawesi Tengah dengan total aset tahun 2007 sebesar Rp. 808, 895 miliar.

Hasil Pengukuran terhadap kinerja efisiensi keseluruhan BPD dengan menggunakan metode DEA selama periode 2006-2007 menunjukkan peningkatan efisiensi dari 81% menjadi 89% tapi masih di bawah nilai maksimal 100%. Sebuah bank dapat mencapai tingkat efisiensi tertinggi 100% jika sudah mampu melakukan efisiensi dalam penggunaan inputnya dan atau sudah mampu memanfaatkan semua kemampuan potensial yang dimilikinya untuk memproduksi output-outputnya, dan sebaliknya bank yang nilai efisiensinya di bawah 100% harus dapat melakukan efisiensi dalam penggunaan input dan atau harus memaksimalkan semua kemampuan potensial yang dimilikinya untuk menghasilkan output.

Berdasarkan kelompok aset, BPD beraset besar memiliki tingkat efisiensi yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok BPD yang lain dan di atas total keseluruhan BPD. Pada tahun 2006, tingkat efisiensi DEA BPD beraset besar mencapai nilai 93% dan mengalami peningkatan 96% pada tahun 2007. Kelompok BPD beraset menengah pada tahun 2006, tingkat efisiensinya lebih baik dari kelompok BPD beraset kecil yaitu 78%, tapi kinerja efisiensi kedua kelompok BPD tersebut di bawah kinerja efisiensi BPD keseluruhan. Pada tahun 2007, kinerja efisiensi kelompok BPD beraset kecil lebih tinggi dari kelompok bank beraset menengah, tapi nilai DEA

PERBANKAN

kedua kelompok BPD tersebut mengalami peningkatan dan masih di bawah nilai DEA total keseluruhan BPD.

Tabel 4. Kinerja Efisiensi DEA Per-Kelompok BPD Tahun 2006-2007 (Dalam %)

Kelompok BPD	2006	2007
BPD Beraset Besar	0,93	0,96
BPD Beraset Menengah	0,78	0,80
BPD Beraset Kecil	0,75	0,83
BPD Keseluruhan	0,81	0,89

Sumber: Data diolah, 2008.

Secara individual, pada tahun 2006, hasil pengukuran DEA menunjukkan bahwa dari 24 BPD terdapat hanya 3 BPD (BPD Bengkulu, BPD Jabar, dan BPD Sulawesi tengah) yang memenuhi syarat mencapai nilai sesuai target yaitu tingkat efisiensinya mencapai angka 1 atau 100%. Sementara 21 BPD nilai efisiensinya dibawah 100%, 2 BPD yaitu BPD Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara tidak bisa dihitung nilai efisiensinya karena ketidakterdediaan data. Pada tahun 2007, jumlah BPD yang nilai efisiensinya mencapai nilai maksimal 100% meningkat menjadi 7 BPD, yaitu: BPD Aceh, Sumut, Bengkulu, Jakarta, Jabar, Sulawesi Tengah dan Papua. Sementara 18 BPD nilai efisiensinya dibawah 100%. Terdapat 4 BPD yang mengalami peningkatan kinerja efisiensi mencapai maksimal 100% dibandingkan tahun 2006 yaitu; BPD Aceh, Sumut, Jakarta, dan Papua, sementara BPD Bengkulu, Jabar dan Sulawesi Tengah dapat mempertahankan nilai efisiensinya 100%.

PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil perhitungan LDR dan SDR menunjukkan bahwa BPD belum optimal menjalankan fungsinya sebagai lembaga intermediasi perbankan. Hal ini menunjukkan bahwa Bank BPD belum dapat menjalankan perannya secara maksimal dalam menggerakkan

Tabel 5. Kinerja Efisiensi DEA Masing-Masing BPD (Dalam %)

No	BPD	2006	2007
1.	Aceh	0,943	1
2	Sumatera Utara	0,974	1
3	Riau	0,984	0,952
4	Sumatera Barat	0,895	0,944
5	Jambi	0,478	0,672
6	Bengkulu	1	1
7	Sumatera Selatan	0,833	0,765
8	Lampung	0,609	0,751
9	DKI Jakarta	0,890	1
10	Jawa Barat	1	1
11	Jawa Tengah	0,819	0,952
12	Yogyakarta	0,686	0,692
13	Jawa Timur	0,949	0,844
14	Bali	0,807	0,909
15	Nusa Tenggara Barat	0,748	0,869
16	Nusa Tenggara Timur	0,687	0,800
17	Kalimantan Barat	0,673	0,624
18	Kalimantan Selatan	0,641	0,643
19	Kalimantan Timur	0,924	0,946
20	Kalimantan Tengah	0,630	0,591
21	Sulawesi Utara	0,859	0,845
22	Sulawesi Tengah	1	1
23	Maluku	0,541	0,694
24	Papua	0,945	1

Sumber: Data diolah, 2008.

pembangunan ekonomi daerah melalui kegiatan pembiayaan. Nilai LDR yang rendah mengindikasikan bahwa BPD sangat berhati-hati dalam menyalurkan kreditnya mungkin dihantui oleh terjadi kredit macet, sementara jumlah dana pihak ketiga (DPK) mengalami peningkatan yang pesat. Akibatnya BPD mempunyai kelebihan likuiditas yang besar dan tidak produktif. Kecenderungan yang terjadi adalah BPD lebih memilih kelebihan likuiditas untuk disimpan di SBI yang lebih aman, risiko rendah dan keuntungan pasti tapi dampaknya terhadap perekonomian daerah kurang baik. Hasil penelitian ini sejalan dengan temuan Abdullah dan Suseno (2003) yang menunjukkan bahwa perbankan di daerah selama periode tahun 2001 pada umumnya belum menjalankan fungsi intermediasi secara efektif.

PERBANKAN ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■

untuk dapat menjalankan fungsi intermediasinya secara optimal dan beroperasi secara efisien untuk mendukung penguatan stabilitas sistem keuangan. Sebagai bank yang dimiliki oleh pemerintah daerah (Pemda), BPD bisa berperan lebih besar dalam menggerakkan pembangunan ekonomi daerah melalui kegiatan pembiayaan. Oleh karena itu, BPD diharapkan dapat mengoptimalkan fungsi intermediasinya dan memberikan kinerja efisiensi yang terbaik sebagai lembaga keuangan yang mampu mendukung dengan maksimal pembiayaan pembangunan di daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis kinerja fungsi intermediasi dan efisiensi BPD, (2) menawarkan alternatif baru dalam pengukuran kinerja fungsi intermediasi perbankan, dan (3) memberikan rekomendasi kebijakan berupa *grand design* strategi pengembangan BPD dalam meningkatkan fungsi intermediasi dan efisiensi ke depan.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap 26 BPD seluruh Indonesia selama periode 2006-2007 menunjukkan bahwa fungsi intermediasi perbankan BPD masih belum berjalan secara optimal walaupun kecenderungannya meningkat. Bank BPD masih hati-hati dalam meningkatkan penyaluran kredit dan lebih suka menempatkan dana pada instrumen SBI yang lebih aman dan memberikan keuntungan yang pasti. Sementara, dari hasil perhitungan kinerja efisiensi menunjukkan bahwa BPD mengalami peningkatan efisiensi dalam kegiatan operasionalnya, tapi nilai efisiensinya masih dibawah angka yang maksimal yaitu 100%.

Saran

Saran hasil penelitian yang terkait dengan tindakan praktis yang diusulkan agar supaya dapat diimplementasikan melalui berbagai langkah-langkah kebijakan yang dapat dilakukan oleh BI, BPD atau Pemda. Tujuannya agar supaya BPD

dapat menjalankan fungsi intermediasi perbankan secara optimal dan kinerja efisiensi yang tinggi dalam mendukung sepenuhnya pembiayaan pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Saran-saran tersebut antara lain: (1) Pembatasan penempatan dana DPK oleh BPD ke instrumen SBI, (2) Kerjasama antar BPD, (3) Fokus pada segmen pasar tertentu, misalnya pemberian kredit khusus pada sektor UMKM, (4) diversifikasi sumber pendanaan BPD, misalnya merger antar BPD untuk membentuk *holding company*, dan (5) pembentuk lembaga penjamin kredit lokal.

Berkaitan dengan pengembangan teori, penelitian ini menyarankan perlu ada suatu teori baru yang mencoba menggabungkan antara teori yang menganalisis fungsi intermediasi perbankan dan kinerja efisiensi, sehingga diharapkan muncul suatu model yang mampu mengukur keduanya secara bersama tanpa perlu menghitungnya satu per satu. Pengembangan teori tersebut memang hanya terbatas aplikasinya pada sektor perbankan dengan tujuan menjadikan sistem perbankan yang sehat, kuat, dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan.

Saran untuk penelitian lanjut, antara lain: (1) untuk pengukuran kinerja efisiensi bisa menggunakan pendekatan parametrik, misalnya *Thick Frontier Approach* (TFA) atau *Distribution-Free Approach* (DFA) atau model yang lain, (2) dapat memperluas sampel penelitian dengan memasukkan kelompok bank yang lain, misalnya bank Persero, dan (3) menggunakan pendekatan lain, misalnya pendekatan aset atau pendekatan produksi.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, P. & Suseno. 2003. Fungsi Intermediasi Perbankan di Daerah : Pengukuran dan Identifikasi Faktor-Faktor yang

Ekonomi dan Bisnis, Vol.10, No. 3, hal. 166-176.

Raksaka, M. 2005. Tinjauan terhadap Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia, *Manajemen Usahawan*, No.01/TH. XXXVI Januari 2005.

Staikouras, et.al. 2007. Cost Efficiency of The Banking Industry in The South Eastern

European Region, *Int. Fin. Markets, Inst. and Money*, Forthcoming Edition

Wiwin, S. N. P. 2007. Posisi Fungsi Intermediasi Bank Umum dan BPR di Bali: Sebuah Kajian Komparatif. *Buletin Studi Ekonomi*, Vol.12, No.2, hal.122-133.

Yudistira, D. 2003. Efficiency in Islamic Banking; An Empirical Analysis of 18 Banks. *Paper*, Loughborough University, United Kingdom.